

**Tartu Ülikool**  
**Sotsiaal- ja haridusteaduskond**  
**Riigiteaduste instituut**

**Väikeste ja keskmiste ettevõtete ligipääs  
riigihangetele Euroopa Liidus. Eesti näidetel.**

**Bakalaureusetöö**

**Autor: Urvo Männama**  
**Juhendaja: Kats Kivistik**

**Tartu 2012**

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
Teooria.....	6
VKE-de riigihangetele ligipääsu piiratus Euroopas ja Eestis .....	7
VKE-de ebaedu põhjused riigihangetel .....	11
Institutsioonilised põhjused.....	11
Raskendatud informatsiooni ja finantsteenuste kättesaadavus.....	11
Hangete läbiviimise kord. E-hangete puudused. ....	11
Liiga suured hanked, mis välistavad VKE-de osalemise .....	12
Seadusandlus .....	13
Kultuurilised põhjused.....	15
Korruptsioon .....	15
Ettepanekud ja võimalikud lahendused VKE-de riigihangetel osalemise parandamiseks .....	20
Institutsiooniliste põhjuste lahendused .....	20
Kultuuriliste põhjuste lahendused .....	22
Kokkuvõte .....	23
Summary in English .....	24

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Urvo Männama

## Sissejuhatus

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtetel (edaspidi VKE) on Euroopa tööhõives ja majanduses väga tähtis roll. Nad moodustavad ligikaudu 99% kõikidest registreeritud ettevõtetest ning pakuvad tööd rohkem kui sajale miljonile inimesele Euroopas, moodustades sellega 2/3 erakapitalil põhinevatest töökohtadest.<sup>1</sup> Vaatamata VKE-de suurele osakaalule ning tähtsusele on nende osalemine ja avalike riigihangete võitmine võrreldes suurte ettevõtetega oluliselt madalam.<sup>2</sup>

2008. aastal võeti vastu Euroopa väikeettevõtluse seadus (*Small Business Act, SBA*), mille eesmärgiks on parandada ettevõtluskeskkonda selliselt, et VKE-del tekiksid paremad võimalused laienemiseks ning äri arendamiseks. Ühe suure arengupotentsiaalina nähti nende tähtsuse kasvu riigihangetel osalemises. Kuigi Euroopa Liidu poolt on antud seadus edukalt vastu võetud ning kõik 27 liikmesriiki on selle põhimõtetega ühel meelel, sõltub selle rakendamise edukus väga suurel määral konkreetsest riigist. Pärast SBA vastuvõtmist on paranenud ettevõtete finantseerimine, maksupoliitika alustavatele ettevõtetele ning nende nõustamine ja koolitamine. Paraku leiduvad kõige suuremad puudujäägid ning seni veel kasutama potentsiaal just riigihangete vallas<sup>3</sup>.

Käesolevas uurimustöös käsitletaksegi VKE-de riigihangetel osalemise aktiivsuse ning edukuse ja selle puudumise põhjuseid. Vaadeldakse lähemalt, kuidas on üldiselt Euroopa Liidu liikmesriikides korraldatud riigihangete läbiviimine ning millised muudatused on sisse viidud pärast SBA vastu võtmist. Empiiriline osa tugineb Euroopa

---

<sup>1</sup> Euroopa Komisjon, 2004

<sup>2</sup> Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (2008), 230–240.

<sup>3</sup> Lutz Preuss, 2011. On the contribution of public procurement to entrepreneurship and small business policy, *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, 23:9-10, 787-814

Liidu poolt tellitud uurimustööl „*Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU(2009)*“. Peale selle põhinevad empiirilised andmed kahel teadusartiklil, kus on lähemalt uuritud VKE-de riigihangetel osalemise tähtsust ning riigipoolse nõudluse suurendamise võimalusi<sup>4</sup> ja hangete läbiviimise süsteemi efektiivsemaks muutmise jaoks vajalike meetmete kasutuselevõttu<sup>5</sup>. Antud töös tuuakse välja üldised tendentsid ja piirangud väikese ning keskmise suurusega ettevõtete ligipääsule ning osalemisele riigihangetel. Andmed on võetud rahvuslikest riigihangete registritest ning statistilistest näitajatest, mis pärinevad Tenders Electronic Daily (TED) andmebaasidest. Põhjalikumalt tuuakse Eesti näitel välja konkreetsed seadusemuudatused ning puudujäägid hetkel kasutusel oleva süsteemi kohta.

Töö eesmärgiks on näidata, et riigihangete korraldamisel on hetkel puudujääke, kuna Euroopa majanduse kõige olulisem sektor – väikese ja keskmise suurusega ettevõtted – ei suuda konkureerida suurettevõtetega ning töötavad alla oma võimete. Käesolev töö uuribki peamisi probleeme, nende põhjuseid ja võimalusi, mil määral ning kuidas peaks tegema muudatusi seadusandluses ja ühiskonnas laiemalt, et oleks tagatud VKE-de võimalikult edukas osalemine riigihangetel.

Töö struktuur on üles ehitatud selliselt, et alustuseks kirjeldan laiemalt, milline osakaal on VKE-del hetkel riigihangetel osalemisel Euroopas ning Eestis. Tuginedes eelpool mainitud uurimusele<sup>6</sup>, püüan näidata seda, et antud hetkel on VKE-de osalemine ja nende võitmine riigihangetel ebaproportsionaalne nende tegeliku panusega majandusse. Seejärel toon välja peamised põhjused, mis erinevate autorite hinnangul on selle olukorra tekitanud. Olen põhjused jaganud kahte kategooriasse: institutsioonilised ja kultuurilised. Selline jaotus on tingitud vajadusest eraldi välja tuua põhjused, mille on otseselt tekitanud institutsioonilised puudujäägid (seadusandlus, süsteemi ülesehitus jne) ja kultuurilised probleemid (ühiskonna areng, kultuuriline ja sotsiaalne taust). Kolmanda osana järgneb põhjuste analüüsi tulemusena järelduste ning lahenduste osa, kus proovin välja tuua võimalikud lahendused, mis võimaldaksid hetkel kehtivat süsteemi paremaks muuta.

---

<sup>4</sup> Jakob Edler, Luke Georghiou, 2007. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. Research Policy, volume 36, issue 7.

<sup>5</sup> Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. Journal of Purchasing & Supply Management 14 (2008), 230–240.

<sup>6</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU.

## Teooria

Soome majandusteadlased Karjalainen ja Kemppainen on 2008. aastal oma artiklis<sup>7</sup> välja toonud, et VKE-de osalemine riigihangetel on väga oluline, kuid on ka üldteada, et riigihanked on pigem suurettevõtete pärusmaa. Soomlaste uurimistöö peamine eesmärk oli uurida, miks on VKE-d riigihangetel alaesindatud ning nad jõudsid töös kahe peamise põhjuse ja seoseni: kuna väikeettevõtetele ei ole piisavalt suured ressursid, siis on riigihangetega kaasnev bürokraatia ning informatsiooni kättesaamine nende hinnangul raskendatud ja see on ühtlasi peamiseks põhjuseks, miks ei olda piisavalt edukad. Nende töö tulemustest tekkis idee ka käesoleva töö jaoks, sest Karjalainen ja Kemppainen pakkusid välja, et peaks uurima riigihangete erinevusi Euroopa tasandil ning tooma ka näiteid, kuidas ja millisel määral on teistes riikides (antud töö mahtu silmas pidades Eestis) riigihangetel osalemine korraldatud, sest nende andmed pärinesid täielikult Soomes tegutsevatelt VKE-delt. Lisaks peaks rohkem keskenduma erinevatele sektoritele ning mitte võtma avalikku sektorit ja riigihankeid kui ühte tervikut. Paraku ei saa seoses töö piiratud mahuga antud uurimuses kõiki sektoreid eraldi analüüsida.

Eelpool kirjeldatud olukorrast lähtudes püüan leida leida võimalikke põhjuseid, miks on VKE-de osalemine riigihangetel väiksem kui nende reaalne osakaal majanduses. Kuna antud töö üheks eesmärgiks on tuua välja problemaatilised kohad kahel tasandil, olen ka põhjused jaganud kaheks: institutsioonilised ja kultuurilised. Euroopa Komisjoni poolt tellitud uurimuse<sup>8</sup> ning Karjalaineni ja Kemppaineni artikli<sup>9</sup> põhjal võib väita, et VKE-de riigihangetel alaesindatuse peamised institutsioonilised põhjused on järgnevad:

- a) Ebapiisav informatsiooni kättesaadavus;
- b) Hangete läbiviimise kord. E-hangete puudused;

---

<sup>7</sup> Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (2008), 230–240.

<sup>8</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU

<sup>9</sup> Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (2008), 230–240.

- c) Liiga suured hanked, mis välistavad VKE-de osalemise;
- d) Seadusandlus liikmesriikides

Lisaks eelpool nimetatud institutsioonilistele põhjustele on ka kultuurilised põhjused, mille hindamine on oluliselt keerulisem, kuna ei saa võtta väga selgeid meetmeid ja nii-öelda kiired lahendused puuduvad. Prantsuse majandusteadlane Emmanuelle Auriol on leidnud, et korruptsioon on üks keerulisemaid põhjuseid VKE-de osalemisel riigihangetel. Eelkõige osutub korruptsiooni juures keeruliseks just selle hindamine. Lisaks sellele leidis ta enda uurimustöös, et kuigi on pigem üldteada tõde, et korruptsioon riigihangetes eksisteerib, on selle tuvastamine komplitseeritud tänu süsteemi läbipaistmatusele.<sup>10</sup> Seetõttu on see liigitatud kultuuriliste põhjuste alla. Antud töö kontekstis on peamine kultuuriline põhjus seega:

#### a) Korruptsioon

Riigihangete korruptsiooniohtlikkusele on korduvalt viidanud OECD, kes on andnud kuritarvituste vältimiseks ka soovitusi.<sup>11</sup> Tuginedes sellele teadmisele, püüan käesolevas töös välja tuua peamised riigihangete probleemid, mis on seotud korruptsiooniga. Käesolevas töös uuringi neid võimalikke põhjuseid lähemalt ning püüan tuua seoseid probleemi olemuse ning välja pakutud põhjuste vahel. Eesmärgiks on pakkuda lahendusi hetkel päevakorras olevatele probleemidele nii lühemas kui pikemas perspektiivis.

## **VKE-de riigihangetele ligipääsu piiratus Euroopas ja Eestis**

Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete osakaal riigihangetel osalemisel oli Euroopas aastatel 2006-2008 ligikaudu 58%-61%. Võidetud hangete väärtuste osakaal oli 31-38%, mis näitab selgelt, et VKE-d töötavad hangetel alla oma osakaalu. Kuna VKE-d on võrdlemisi heterogeenne grupp, siis neid eraldi mikro-, väike- ning keskmisteks ettevõteteks jagades selgub, et keskmised ettevõtted (50-249 töötajat, kuni 50 miljonit eurot käive aastas) osalesid palju efektiivsemalt hangetel, kuna nende osakaal hangetel

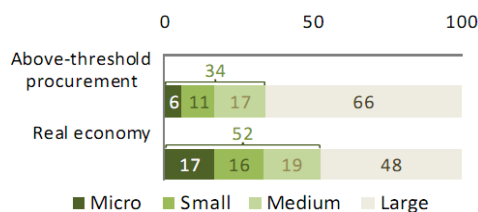
---

<sup>10</sup> Emmanuelle Auriol, 2006. Corruption in Procurement and Public Purchase. International Journal of Industrial Organization, volume 24, issue 5.

<sup>11</sup> OECD 2005. Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement.

osalemises oli 15-19% ja nende reaalne osakaal majanduses oli samamoodi ligikaudu 19%.<sup>12</sup>

Selge vahe tuleb sisse mikroettevõtetega (kuni 10 töötajat ja 2 miljonit käivet aastas) ja väikeettevõtetega (11-49 töötajat ja kuni 10 miljonit käive aastas). Väike- ja mikroettevõtete osalemine riigihangetel moodustas vastavalt 9-11% ja 5-6%, kuid nende tähtsus majanduses on väikeettevõtete puhul 16% ja mikroettevõtetel 17%.<sup>13</sup>



*\*Calculated on the total annual turnover or gross premium written in manufacturing, construction, business services and other services*

*Source: GHK*

Kuna Eestis ja teistes väiksemates riikides on turg piisavalt väike, siis võib arvestada, et Euroopa mõiste järgi keskmise suurusega ettevõtte on antud riigi kontekstis piisavalt suur, et pakkuda teenust kogu riigile<sup>14</sup>. See tähendab, et Eestis tuleks vaadelda lähemalt mikro- ning väikeettevõtteid, sest nende osakaal majanduses on kõige suurem<sup>15</sup> ja keskmise suurusega ettevõtted on Eesti mõistes juba suurettevõtted. Sellest tulenevalt keskendutakse selles töös peamiselt mikro- ja väikeettevõtetega seotud probleemidele.

Vaadates lähemalt riigihangete läbiviimise protseduuridest sõltuvaid näitajaid, siis osaluse aktiivsus VKE-del on võrdlemisi suur: keskmiselt 60%, sõltumata hanke läbiviimise tüübist. Šokeerivalt väike on VKE-de hangete võitmise osakaal sõltuvalt hanke tüübist. Järgnev tabel illustreerib selgelt, kuidas sõltuvalt hanke läbiviimisest sõltub selle tulemus VKE-de jaoks.

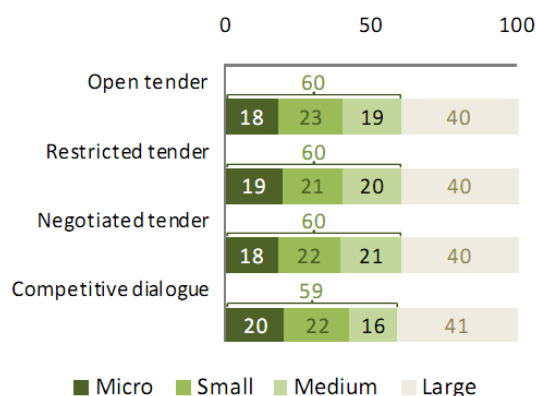
<sup>12</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU.

<sup>7</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU.

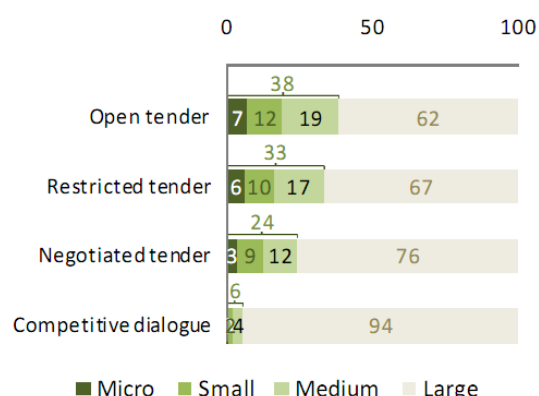
<sup>15</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Ettevõtluspoliitika 2007-2013



**Figure 3.11 Proportion of SMEs amongst successful bidders, by type of procedure**



**Figure 3.12 Share of SMEs in the total value of contracts awarded, by type of procedure**



Eelkõige konkureeriva dialoogi tüüpi hangete puhul on VKE-de võitmise võimalus praktiliselt olematu, kuna selliseid hankeid korraldatakse peamiselt suurte kommunaal- ning meditsiinisektorite puhul, kus olulisel kohal on osapoolte läbirääkimise teel saavutatud kokkulepped. Eeldatavasti ei võeta VKE-sid sellistel hangetel piisavalt tõsiselt ja neil puuduvad vahendid antud tüüpi hangetel edukaks osalemiseks. Eelpool näidatud tabel illustreerib ka seda, et mikro- ja väikeettevõtted on valmis osalema suurtel hangetel.<sup>16</sup>

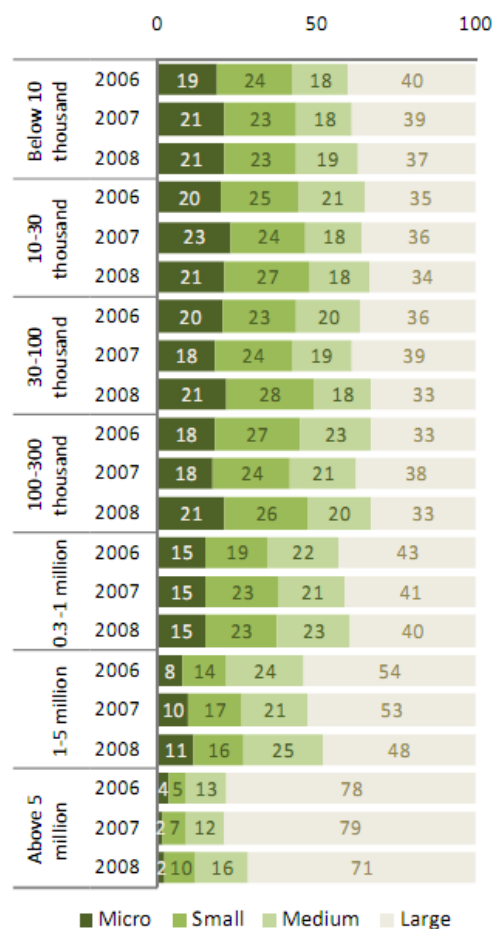
Vaieldamatult üheks olulisemaks faktoriks VKE-de jaoks on riigihangete hinnad ning eelkõige just konkreetsete hankelepingute väärtus, millele pakkumisi tehakse. Selgub, et hangetel üle 5 miljoni euro on VKE-del oluliselt väiksem võitmise võimalus. Üllataval kombel on hangetel, mille väärtus on alla 10 000 euro, mikro- ja väikesed ettevõtted võitnud palju vähem hankeid, kui oleks loogiliselt eeldatud. Järgnevas tabelis on välja toodud, kuidas sõltub VKE-de osalemise aktiivsus hanke väärtusest:

<sup>16</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU

**Figure 3.15 Proportion of SMEs amongst successful bidders, by contract value**



**Figure 3.16 Share of SMEs in the total value of contracts awarded, by contract value**



Tabelist selgub, et hangetel, mis on üle 300 000 euro, on VKE-del hanke võitmise võimalused madalamad, mis tuleneb sellest, et neil puuduvad piisavad vahendid, kvalifikatsioon või on hankes eeldatavad töömahud nende jaoks liiga suured. Seetõttu on üheks VKE-de hangetel osalemise ebaedu põhjuseks ka nende suurus ning projekti mahud<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU

## **VKE-de ebaedu põhjused riigihangetel**

### **Institutsioonilised põhjused**

#### **Raskendatud informatsiooni ja finantsteenuste kättesaadavus**

Riigihangete seadus ütleb, et riigihangete läbiviimine peab olema läbipaistev ning kõikidele osapooltele üheselt arusaadav. Paraku on hetkel üheks suurimaks probleemiks see, et hangete läbiviimiseks vajalik dokumentatsioon ja nõuded on kas liiga keerulised või kõikidel osapooltel puudub võrdne ligipääs materjalidele. See tähendab, et kui riigihange korraldatakse, siis antud seaduse järgi peaks olema väljakuulutatud hange kättesaadav kõikidele liikmesriikidele võrdselt, aga kui hankedokumendid on ainult kohalikus keeles, siis välistab see igasuguse eduka osalemise võimaluse välisriigi ettevõtete jaoks.<sup>18</sup>

Käesoleva töö jaoks on oluline välja tuua need põhjused, mis on ettevõtjast sõltumatud ning pigem ühiskonna ja majanduse survele selliseks kujunenud. Ebastabiilne rahastus on üks suuremaid ning olulisemaid kohti, kus on hetkel puudujääke, kuna 90% alustavatest ettevõtetest lõpetavad oma tegevuse esimese aasta järel just seetõttu, et puuduvad finantseerimise võimalused.<sup>19</sup> Väga raske on ettevõttel konkureerida turul ja eriti riigihangete turul, kui rahastamine pankade ning teiste abiprogrammide poolt on raskendatud või minimaalne. Sellisel juhul ei saagi tekkida võimalust, et mikro- ja väikeettevõtted suudaksid täita nende sektoris ette nähtud käibe kriteeriume.

#### **Hangete läbiviimise kord. E-hangete puudused.**

Riigihangete läbiviimise parandamiseks on välja pakutud mitmeid lahendusi, kuid üheks olulisimaks peetakse e-hangete rakendamist liikmesriikide poolt. Antud hetkel on Euroopa Liidus kasutusel TED andmebaas, kus avaldatakse kõikide liikmesriikide poolt korraldatavad hanked. Paraku on praegusel hetkel seal suurimaks puudujäägiks see, et reaalselt ei avaldata seal kõiki hanked, kuna väiksemad hanked korraldatakse ainult kohalikul tasandil. Viimase statistika kohaselt avaldati seal keskmiselt 35% liikmesriikide poolt korraldatud riigihangetest, millest enamiku moodustasid suured

---

<sup>18</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU

<sup>19</sup> Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus – [www.eas.ee](http://www.eas.ee)

infrastruktuuri- või meditsiinivaldkonna hanked, mis ei ole suunatud VKE-dele. Seetõttu võib tuua selge järelduse, et antud e-hangete keskkond on küll loodud parandama ja integreerima erinevate riikide ettevõtjate osalemist välishangetel, kuid on toonud kasu eelkõige suurettevõtetele.

Eespool kirjeldatud probleem TED andmebaasiga on aktuaalne Euroopa tasandil, kuid väike- ja mikroettevõtted osalevad peamiselt kohalikul tasandil (isegi mitte ainult kohaliku riigi tasandil, vaid ka kohaliku omavalitsuse omal). Nimelt, mitte kõikides riikides ei ole loodud sellist andmebaasi ja riigihangete läbiviimise korda nagu on seda Eestis, kus on välja töötatud Riigihangete Register aadressil: <https://riigihanked.riik.ee/>. Vastavalt Riigihanke seaduses vastu võetud punktile on kohustus 2013. aastaks viia üle 50% korraldatavatest hangetest üle e-keskkonnale, sest see tagaks hangete erinevatele osapooltele parema ligipääsu informatsioonile ning lihtsustaks hangetel osalemist.

Paraku ei ole mitte kõikides riikides sellist e-hangete keskkonda loodud ning riigihangete korraldamine hankija poolt on tavaliselt väga komplitseeritud, kuna hange tuleb tavaliselt avalikustada avalikes kanalites ja seetõttu on nende läbiviimine aeganõudev ja bürokraatlik. Antud töös keskendun siiski peamiselt Eestiga seonduvatele probleemidele. Eespool mainitud e-hangete keskkond on loodud 2011. aasta 2. veebruaril, mis tähendab, et selline riigihangete läbiviimise võimalus on olnud ainult alla aasta. Seetõttu on hetkel raske välja tuua selgeid hinnanguid selle edukuse kohta, kuid kahtlemata on tegemist väga positiivse algatusega, mis võiks parandada VKE-de ligipääsu riigihangetele.

### **Liiga suured hanked, mis välistavad VKE-de osalemise**

Eespool tabelis olid välja toodud statistilised näitajad, mis väljendasid selgelt, et VKE-de osalus ja edukus langevad oluliselt riigihangetel, mille väärtus on üle 300 000 euro. See on paraku tingitud mitmest põhjusest:

- 1) VKE-del puuduvad ressursid osalemaks nii suurte hangetel;
- 2) VKE-d ei ületa nendel hangetel osalemise käibe ja töömaksumuste piirmäärasid;

- 3) Hangetel on liiga suured töömahud, mis ei võimalda konkureerida suurettevõtetega.

Töö autori hinnangul on just liiga suured hangete mahud üheks peamiseks põhjuseks, mis takistavad VKE-del osalemist, sest seda kinnitab nii statistika kui ka erinevad riiklikud institutsioonid. Lisaks sellele on hangete mahud just see koht, mis tekitab n-ö käärid VKE-de osaluses majanduses ja riigihangetel osalemise edukuse vahel.

Antud probleemi lahenduseks on välja pakutud see, et hankija peab korraldama suured hanked erinevates osades ning jagama selle mitmeks väiksemaks hankeks, mis looks võimaluse paljudel erinevatel ettevõtetel hankel osaleda. Antud ideed on juba mitmetel hangetel rakendatud edukalt, kuid peamiseks probleemiks on selle läbiviimine, kuna mitmed ettevõtted teevad pakkumise ühiselt, olles samal ajal nii konkurendid kui partnerid. Selline olukord loob kergesti baasi ebaseaduslikele kokkulepetele ning vastuolu konkurentsiseaduse mõistes, millest on kirjutanud ka Glikman & Partnerid vandeadvokaadid.<sup>20</sup>

## Seadusandlus

Riigihangete korraldamist reguleerib riigihangete seadus, mille eesmärgiks on tagada hankija ehk antud juhul riigi rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.<sup>21</sup>

Antud töö kontekstis on väga olulisel kohal ka riigihangete seaduse § 3, mis ütleb, et hankija peab kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maaailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga (*Government Procurement Agreement – GPA*) ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.<sup>22</sup> See tähendab, et Euroopa Liidu siseselt on kõikidel ettevõtetel õigus osaleda võrdsetel alustel ükskõik millise liikmesriigi poolt korraldavatel riigihangetel. Lisaks sellele loob antud paragrahv

<sup>20</sup> <http://www.blslawfirm.com/et/bls-estonia/uudised/uudis?nid=949>

<sup>10</sup> Riigihangete seadus §1 ja §3

eelduse, et riigihangete läbiviimine on organiseeritud kõikides liikmesriikides samadel tingimustel. Eelpool kirjeldatud põhimõtet silmas pidades on Euroopa Liit loonud elektroonilise riigihangete keskkonna TED, kus avaldatakse 23 liikmesriigi poolt korraldatud riigihanked, mida uuendatakse viis korda nädalas ja korraga on kättesaadaval ligikaudu 1500 aktiivset riigihanget.

2008. aastal võeti vastu Euroopa väikeettevõtlaste seadus, mis väljendas Euroopa Komisjoni huvi ning lõi raamtingimused liikmesriikide majanduspoliitikale ja pani paika selge suuna, mille nimel tööd teha. Teisisõnu, olulisel kohal on väikese ja keskmise suurusega ettevõtted, mis moodustavad 99% aktiivsetest äridest, ning kasutusele tuleks võtta printsiip „mõttele esmalt väikestele“. Selle põhimõtte peamine idee on see, et riigid võtaksid uusi seadusi luues eelkõige arvesse VKE-de huve ning rajaksid neile parema keskkonna äri tegemiseks. Kuna 16% Euroopa SKT-st moodustavad avaliku sektori poolt korraldatavad riigihanked, siis leiti, et just avalik sektor saab suuresti aidata VKE-de arengule kaasa, olles ise lisaks turu reguleerija rollile ka pakkuja. Seepärast on SBA-s kirjas, et avalik sektor peab suurendama väikeettevõtete osalemise aktiivsust riigihangetel ja muutma nendel osalemise korda lihtsamaks ning kergemini hallatavamaks.<sup>23</sup>

Tänapäeval on seadusandluses probleemiks see, et ettevõtjad on kohustatud täitma ebaproportsionaalselt palju aruandeid ning olema suutelised pakkuma statistilisi näitajaid, mille kogumine mikro- ja väikeettevõtetele on liiga suureks koormuseks. Väikeettevõtjad taotleavad VKE-dele halduskoormuse vähendamist, statistiliste aruannete lihtsustamist ja nende arvu vähendamist. Eesti Väikese ja Keskmise Ettevõtjate Assotsiatsiooni hinnangul on VKE-de tavapäraseks kaebuseks ebaproportsionaalselt suur koormus kohustuslike statistiliste aruannete esitamisel. Statistika esitamisest keeldumise puhul saab ettevõtjate vastu rakendada sanktsioone.<sup>24</sup>

Saar Poll korraldas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel 2008. aastal üle-eestilise uurimuse<sup>25</sup> – Väikese ja Keskmise Suurusega Ettevõtete Arengusuundumused –, kus ühe osana toodi välja põhjused, mis takistavad ettevõtjate

---

<sup>23</sup> Euroopa Komisjon, 2008. „Small Business Act“ for Europe.

<sup>24</sup> Eesti Väike- ja Keskmise Ettevõtjate Assotsiatsioon, 2011

<sup>25</sup> Saar Poll, 2008

endi hinnangul nende ettevõtete arengut. Antud töö jaoks on oluline välja tuua kaks suuremat põhjust:

- a) Kõrge maksukoormus. Ligikaudu 41% ettevõtetest märgib seda kui nende ettevõtte arengu takistust. Mõiste „kõrge maksukoormus“ on väga mitmeti defineeritav ja võrdlused teiste riikidega ei pruugi alati olla pädevad.
- b) Koormav seadusandlus ja liigne bürokraatia on probleem 39% ettevõtjate arvates. Eesti seadusandlus täieneb järjepanu ning üha rohkem ilmub uusi regulatsioone, mis paratamatult seavad ettevõtjatele uusi kohustusi. Teistest vähem kogevad seda probleemi kõige suurema töötajate arvuga VKE-d. Ilmselt on neil rohkem kvalifitseeritud töötajaid, kes oskavad selles valdkonnas paremini tegutseda. Tõenäoliselt on erialaliitude ülesanne antud probleemiga senisest aktiivsemalt tegeleda ning aidata VKE-sid seadusest ja bürokraatiast tekkivate probleemide lahendamisel.

## **Kultuurilised põhjused**

### **Korruptsioon**

Riigihangetel osalemisel on alati olnud üheks probleemiks korruptsioon. Kuna riigihanked moodustavad 18% kogu maailma SKP-st, siis on ka arusaadav, et selles sektoris liigub väga suur osa käibel olevast kapitalist. See loob selge aluse ka ebaausaks konkurentsiks, kuna riigiametnikud on üsna tihti valmis vastu võtma altkäemaksu või muid soodustusi, et teha otsused, mis on ettevõtjatele kasulikud.

Korruptsiooni saab hetkel jagada kahte liiki: altkäemaks ning väljapressimine. Esimese puhul annavad ettevõtjad ametnikele rahalist hüvitist, et tehtaks neile sobiv otsus, ning väljapressimise puhul on tegemist vastupidise olukorraga, kus ettevõtjad on sunnitud käituma ametnike soovide kohaselt, et vältida hilisemaid probleeme antud valdkonnas töötamisel (litsentsidest või lepingutest ilmajätmine jne).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Emmanuelle Auriol, 2006. Corruption in Procurement and Public Purchase. International Journal of Industrial Organization, volume 24, issue 5.

Altkäemaks on üheks kõige keerulisemaks probleemiks riigihangetel osalemisel, kuna näiteks Eestis on ettevõtjad ja ametnikud tihti omavahel tuttavad eraviisiliselt ning see loob võimaluse, et eelistatakse tuttavaid. Eriti probleemseks jääb see seetõttu, et antud tutvusi ja (sala)kokkuleppeid ei ole võimalik tuvastada ega tõestada ning sellisel juhul võib korrumpeerunud koostöö kesta takistamatult ka pikema aja jooksul.<sup>27</sup>

Eesti Justiitsministeerium viis läbi uurimuse<sup>28</sup>, mille käigus üritati leida seoseid korruptsiooni kohta läbi kolme erineva sihtrühma: elanikud, avaliku sektori töötajad ning ettevõtjad. Selle tulemusena leiti, et elanike puhul ei saa välja tuua olulisi sotsiaaldemograafilisi, piirkondlikke või muid seoseid korruptsiooni defineerimisel. Seos ilmnes vaid haridustaseme ja korruptsiooni määratlemise vahel – mida kõrgem haridustase, seda vähem nähakse teatud käitumist korruptsioonina. Ettevõtjate puhul ilmnes erinevus avalikus sektoris töötamise kogemusega ettevõtjate ja ülejäänute vahel: esimesed pidasid kingituse andmist korruptsiooniks 2,2 korda suurema tõenäosusega kui teised. Samasugune seos tuli välja ka situatsiooni puhul, mil riigihange pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku sugulane. Piirkondlikult selgus, et Virumaa ettevõtjad on võrreldes teiste Eesti piirkondadega korruptsiooni defineerimise osas mõnevõrra leebemad<sup>29</sup>

21% küsitletud ettevõtjatest on viimase paari aasta jooksul osalenud riigihangetes, 77% pole seda enda sõnul teinud. Viimase paari aasta jooksul riigihankel osalenud ettevõtjailt uuriti, kas ja miks nad on selle aja jooksul riigihankest loobunud. Osalemisest loobus alla poole. Peamiste põhjustena toodi välja protseduuri keerulisus (42%) ning asjaolu, et puudus sõltumatu konkurss (27%). Otsest altkäemaksu nõudmist kandideerimisest loobumise põhjusena ei maininud ükski ettevõtja.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Tina Søreide, 2006. Tender manipulation: large firms and infrastructure contracts

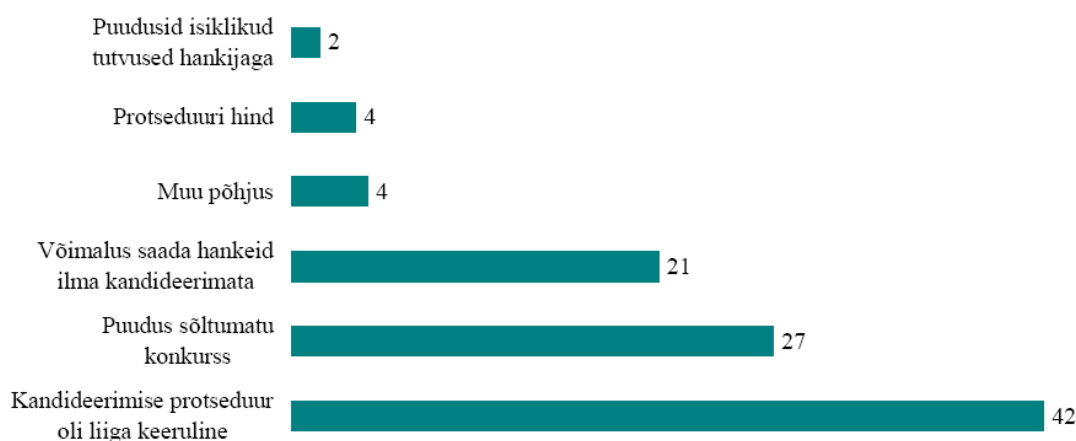
<sup>28</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005

<sup>29</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005

<sup>30</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005



#### Joonis 14. Riigihankel osalemisest loobumise peamised põhjused



Avaliku sektori töötajatelt uuriti, kas nad on viimase paari aasta jooksul avaliku sektori töötajana puutunud kokku mõne korruptsioonijuhtumiga, kusjuures see juhtum ei pruukinud puudutada üksnes teda ennast. Samas ei uuritud avaliku sektori töötajate kokkupuudet korruptsiooniga eraldi korruptsioonivormide lõikes nagu seda tehti elanike ja ettevõtjate puhul. Kui arvestada teema tundlikkust, siis ühest küljest peaks korruptsiooniga kokkupuute näitaja olema suhteliselt usaldusväärne, sest ametnik ei pea tunnistama enda osalust korruptsioonis. Teisest küljest võib antud indikaator tegelikku kokkupuudet üle hinnata, sest rolli võib mängida meediast kuuldu või kuulujuttude põhjal leviv info. 25% vastajatest oli korruptsioonijuhtumiga kokku puutunud. Nii korruptsiooniga kokku puutunud kui ka sellise kogemusega vastajad saavad korruptiivsest käitumisest sarnaselt aru ja ka aktsepteerivad seda samas ulatuses. 27% neist, kes väitsid, et neile on altkäemaksu makstud, ei osanud korruptsiooniga kokkupuute kohta midagi öelda, sest nad ei teadnud, kas tegu oli korruptsiooniga.<sup>31</sup>

Korruptsiooniga kokkupuute on enam levinud poliitilise ametkonna (Riigikogu, linna- ja vallavolikogu liikmete) hulgas: tõenäosus, et sellesse gruppi kuuluvad vastajad on korruptsiooniga enda sõnul kokku puutunud, on neli korda suurem kui teiste ametkondade puhul.<sup>32</sup>

Umbes 25% avaliku sektori vastajaist puutub oma töös regulaarselt või vahetevahel kokku riigihangetega. Neil paluti hinnata riigihangetega seotud probleeme. Ligi pool

<sup>31</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005

<sup>32</sup> Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005

vastanutest mainis vähemalt ühte probleemi. Kõige suurema kitsaskohana nimetati onupojapoliitikat: hanketulemuste sõltuvust isiklikest suhetest (23%). See sarnaneb ettevõtjate poolt üpris sageli välja toodud riigihankest loobumise põhjusega ehk sõltumatu konkursi puudumisega. Sarnaselt ettevõtjatega mainisid ka avaliku sektori töötajad kõige vähem altkäemaksu.

**Joonis 15. Riigihangetega seotud probleemid (avaliku sektori vastajate osakaal, kes on regulaarselt või vahetevahel riigihangetega oma töös kokku puutunud)**



Eesti Kaitsepolitseiameti on välja toonud, et suuremahulised ja tihti ülimalt spetsiifilised riigihanked, millega sageli on seotud ka Euroopa Liidu toetusrahad, on ühtlasi ka suurima korruptsiooniriskiga. Korruptsioonikuriteod ise on seejuures muutunud varjatumaks.

Kaitsepolitseiameti aastaraamatust selgus, et üheks kõige levinumaks korruptsioonikuriteoks Eestis on pistise ja altkäemaksu võtmine riigihangete läbiviimisel.<sup>33</sup>

Erinevalt nn tavakorruptsioonist iseloomustavad seda valdkonda sageli konspireeritumad kuriteoskeemid. Otsese raha nõudmise ja võtmise asemel kasutatakse varifirmasid või varjatud osalusi firmades, kaubeldakse mõjuvõimuga ning pannakse toime konkurentsikuritegusid. Hangete läbiviimisel eelistatakse teenuste tellimiseks, tööde tegemiseks või vahendite ostmiseks kindlaks määratud ettevõtteid, kellega on eelnevalt kokku lepitud. Altkäemaks ei seisne otse ametnikule rahasumma maksmises,

<sup>33</sup> Eesti Kaitsepolitseiameti Aastaraamat, 2010

vaid tihti tehakse seda ametniku või tema tuttavatega seotud firmade kaudu. Raha võidakse asendada asjade ostmise või teenuste tellimisega neilt firmadelt. Levinud on ka soovitud lõpptulemuse saavutamiseks ametnikule hüvede ja soodustuste tegemine näiteks kinkekaartide, reiside või koolituste näol.<sup>34</sup>

Pikemas perspektiivis kahjustab selline tegevus konkreetse valdkonna arengut, olgu selleks siis ehitus-, tervishoiu- või mõni teine sektor. Samuti toob see kaasa riigieelarveliste vahendite mittesihipärase kasutamise.<sup>35</sup>

Lisaks sellele on märgitud, et selliste kuritegude tuvastamine on keeruline ja need on raskesti tõendatavad. Nii konkurentidel kui ka tarbijatel on nende olemasolust, ulatusest ja iseloomust teadasaamine raskendatud. Kaitsepolitsei arvamuse kohaselt pole traditsioonilised menetlustoimingud nagu läbiotsimised ja ütluste võtmised tihti piisavad. Seetõttu kasutatakse ka varjatud jälitustoiminguid.

Riigi tasemel ei ole olulist erinevust kuritegude sooritamiseks kasutatavates meetodites. Siiski tuuakse välja, et Eesti omavalitsusi iseloomustab korruptsiooniriske maandavate meetmete ja kontrollmehhanismide ebatõhusus. Seega on omavalitsuse tasandil üksikametnikul rohkem võimalusi õigusrikkumiste toimepanekuks.<sup>36</sup>

Seetõttu võib selgelt tuua järelduse, et üheks riigihangete ebaefektiivsuse ja VKE-de osaluse ebaedu põhjuseks on korruptsioon. Antud juhul ei ole isegi väga oluline, kas tegemist on Eesti või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigiga, kuna korruptsiooni probleemi on varem tõstatanud Emmanuelle Auriol, kes on püüdnud selgitada korruptsiooni astet ja rolli Euroopas korraldatavates riigihangetes. Lisaks sellele on tema üheks uurimise subjektiks olnud sellise ebaefektiivse riikide vara ümberjagamisel tekkivate kadude suurus majanduslikus mõttes.

VKE-de peamiseks puudujäägiks ongi see, et neil ei ole vastavaid vahendeid, et mõjutada poliitilisi otsuseid ning leida endale toetust tihti korrumpeerunud riigiametnike seast. Siit järeldubki, et kellel on rohkem võimalusi ehk raha, suudab ka riigihangetel edukamalt osaleda, kuna peale hanke enda jaoks vajalike nõuete täitmise

---

<sup>34</sup> Eesti Kaitsepolitseiameti Aastaraamat, 2010

<sup>35</sup> Tina Soreide, 2002. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute

<sup>36</sup> Eesti Kaitsepolitseiameti Aastaraamat, 2010

on vaja olla osav ka lobitöö tegemises. Selleks paraku väike- ja mikroettevõtetel ressursi ei ole.

## **Ettepanekud ja võimalikud lahendused VKE-de riigihangetel osalemise parandamiseks**

### **Institutsioonilised põhjused**

#### **Raskendatud informatsiooni ja finantsteenuste kättesaadavus**

Hangetega seotud info peab olema kättesaadavam ning hanke korraldamisel tuleb jagada informatsiooni kõikidele hanke osalistele võrdselt. Suuremate hangete korraldajad peaksid osalejad kokku kutsuma ning tegema selgeks nende soovi ning andma võimaluse astuda läbirääkimistesse kõikidel kriteeriume ületanud ettevõtetel.<sup>37</sup>

Lisaks sellele tuleks veelgi parandada VKE-de juurdepääsu rahastamisele – seda nii Euroopa Liidu kui Eesti tasandil. Kindlasti tuleks suurendada Euroopa Komisjoni hinnangul ka investeerimistoetuste laienemist VKE-dele, suurendades selleks investeerimistoetust mahtu.

### **Läbiviimise kord**

E-hangete korraldust tuleb parandada. Liikmesriikide vahel tuleb jagada rohkem informatsiooni andmebaaside ülesehitamise kohta ning Eestis tuleb suurendada e-hangete korraldamise osakaalu.<sup>38</sup> Internetikeskkonnas loodud andmebaasid annavad ka võimaluse vältida korruptiivset käitumist ametnike seas, kuna loob läbinähtavama süsteemi, mida on kergem jälgida ja kontrollida.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Justiitsministeerium, 2009.

<sup>38</sup> Catherine E. Hardy; Susan P. Williams, 2008. E-government policy and practice: A theoretical and empirical exploration of public-procurement. Government Information Quarterly.

<sup>39</sup> Tina Soreide, 2002. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute

## **Hanked tuleb jagada osadeks**

Selleks, et oleks tagatud VKE-de konkurentsivõime võrreldes suurettevõetega tuleb mahukamatel hangetel juba avaliku sektori hankijate poolt jagada need osadeks, et tekiks võimalus osaleda hanel väiksemate mahtudega ning piiratud ressurssidega. Selline lähenemine on heaks kiidetud ka Euroopa Komisjoni poolt.<sup>40</sup>

## **Seadusandlus**

Seadusandluses tuleb eelkõige võtta paremini kasutusele SBA kriteerium “Think small first”. Riigihankeseadust tuleb korrigeerida selliselt, et VKE-del tekiksid paremad võimalused osaleda riigihangetes, sest praegu soositakse hangetel suurettevõtteid ning hanel osalemiseks esitatakse tihti liiga kõrgeid nõudmisi ja arvulisi piiranguid. Võimalusel tuleks kaaluda juhtudel, kui see ei tulene otseselt hanke olemusest, keelata käibekriteeriumide kehtestamist ning kohustada hankijaid jagama hange osadeks, et tagada paremad võimalused VKE-del hangetel osalemiseks.

Teen ettepanekud julgustada ettevõtteid senisest enam EL ühisturul osalema. Selleks oleks vaja lihtsustada võimalusi saada ettevõtete osa Euroopa ühisturust. See põhimõte on ka läbiv punkt SBA-s ning Euroopa Liidu tasandil tehakse tööd, et tulevikus oleks riigihangete turg integreeritum ning ettevõtted konkureeriksid üksteisega rohkem ka piiriüleselt. VKE-de arengu kohalt on olulise tähtsusega tihe koostöö Euroopa Liidu organisatsioonidega. Selleks, et VKE-d oleksid paremini informeeritud ja integreeritud, tuleb tõsta ettevõtlusorganisatsioonide haldussuutlikkust. Eesti riik võiks teiste EL liikmesriikide eeskujul toetada ja rahastada üleeuroopalistesse katusorganisatsioonidesse kuuluvate Eesti ettevõtlusorganisatsioonide liikmemaksude tasumist ja üleeuroopalistes võrgustikes osalemist. Lisaks sellele peaks välja töötama meetme, mis võimaldaks lisaks ekspordi turundusmeetmele toetada VKE-de ekspordile suunatud tegevust..

Tuleb kasutada Euroopa Komisjoni soovitusi<sup>41</sup> ning alandada teatud tegevusalade väikeettevõtetel käibemaksu; seda näiteks juhtudel, kui ettevõtja toodang või teenused on suunatud lõpptarbijana elanikkonnale, turismiettevõtetele, meditsiini- ja

---

<sup>40</sup> Euroopa Komisjon, 2012

<sup>41</sup> Euroopa Komisjon, 2011.

tervise teenuseid pakkuvatele ettevõtetele jne. Sellised soodustused aitaksid kaasa nii VKE-de konkurentsivõime kui Eesti sotsiaalarengu paranemisele.<sup>42</sup>

Tuleb teavitada ja algatada Eesti avalikkuse seas arutelu Euroopa ettevõtte staatuse kohta. Euroopa osatähtsuse põhikirja algatuse eesmärgiks on kaotada piiriülest tegutsevatel väikeettevõtetel tütarfirmade moodustamise kohustus.<sup>43</sup>

## **Kultuurilised põhjused**

### **Korruptsioon**

Korruptsiooniga võitlemine tuleb muuta prioriteediks ning eelkõige kasvatada üles ühiskonnas arvamust, et selline lähenemine ei ole 21. sajandil jätkusuutlik ärimudel. Võimalikke lahendusi on välja pakutud varemgi ning selle probleemiga võitlemiseks on loodud Justiitsministeeriumi poolt eraldi korruptsiooniga võitlemise ja sellest teavitamise portaali – [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee).

Eelkõige oleks vaja luua erinevaid korruptsiooni ennetavaid meetmeid<sup>44</sup>. Seda võiks teha selliselt, et oleks ametnike ja teiste avalike teenistujate seas läbi viidud teavitustöö, millest kahju üks või teine seaduserikkumine toob kaasa nii isikule, kelle käitumine on korruptiivne, kui ka üldiselt ühiskonnale ja avalikule sektorile. Selleks tuleks ametkondades sisse viia protseduurid, mis juhendaksid ametnikke, kuidas teatud olukorras käituda, kui neile pakutakse altkäemaksu või nad teavad enda kolleegidest kedagi, kellele on seda pakutud.<sup>45</sup> Avaliku sektori töötajad peavad aru saama, et nende korruptiivne tegevus kahjustab otseselt kõikide kodanike huve ning loob aluse ebaefektiivseks majandamiseks ning varade ebavõrdseks jaotuseks.

Oluline on jõuda positsiooni, kus ühiskond tervikuna saab aru, et korruptiivne tegevus ei ole meie jaoks vastuvõetav. Eeskujuks saaks siinkohal võtta Põhjamaad, eesotsas Soome ja Rootsi, kus on korruptsioon pigem sekundaarne probleem riigihangete korraldamises. Seetõttu nähakse Põhjamaades VKE-del probleeme seoses nende

---

<sup>42</sup> Eesti Väike- ja Kesksete Ettevõtjate Assotsiatsioon, 2011 – [www.evea.ee](http://www.evea.ee)

<sup>43</sup> Eesti Väike- ja Kesksete Ettevõtjate Assotsiatsioon, 2011 – [www.evea.ee](http://www.evea.ee)

<sup>44</sup> Tina Soreide, 2002. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute

<sup>45</sup> OECD, 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

ülesehituse ja suuruse/resurssidega. Muidugi on korruptsiooni vähenemiseks eelkõige vaja aega, et meie ühiskonna majandus ja sotsiaalne areng ning väärtushinnangud jõuaksid heaoluriikide tasemele. Positiivne on aga see, et antud hetkel on Eesti sellel kursil ning tehakse selgeid püüdeid, et oleks tagatud jätkusuutlik ja kiire areng.<sup>46</sup>

## Kokkuvõte

Antud töö eesmärgiks oli tuua välja peamised põhjused, miks VKE-del on riigihangetel osalemine raskendatud ning nad töötavad alla oma reaalse osakaalu majanduses. Tuginedes erinevate autorite poolt seni uuritud töödele seoses riigihangetega Euroopa Liidus ning Euroopa Komisjoni poolt tellitud empiirilistele andmetel<sup>47</sup> saab kokkuvõttes väita, et tõepoolest on antud hetkel olukord ebaefektiivne. Käesoleva töö tulemusena leiti peamised probleemid, mis valitsevad riigihangete turul VKE-de jaoks. Lahterdasin need kahte kategooriasse – institutsioonilised ning kultuurilised.

Institutsiooniliste põhjuste tulemusena sai selgeks, et üsna selged barjäärid seab VKE-dele riigihangete läbiviimise kord, seda sõltuvalt erinevatest hanke tüüpidest ja ka hangete korraldamise viisist (näiteks e-hanked). Selgus, et suure osa mikro- ja väikeettevõtjate jaoks jääb hangetel osalemata just seetõttu, et hangetega seonduv bürokraatia (hanke dokumentidega tutvumine, nende esitamine ja esitamise kord) on aeganõudev protsess ning seetõttu ei ole paljudel VKE-del, mille omanikud on suures enamikus ise ettevõtte juhatuses, võimalus kulutada aega ja ressursse kõikide vajalike materjalidega tutvumiseks. See omakorda loob olukorra, kus potentsiaalselt edukas pakkuja loobub hankel osalemisest. Võimalike lahendustena nähakse siin hanke korraldamise lihtsustamises ning e-hangete suurenevat tähtsust. Eestis näiteks on eesmärgiks seatud see, et 50% korraldatavates riigihangetest oleks korraldatud e-riigihangete keskkonnas.

Selgus, et korruptsioon, mis on ühtlasi ka peamine kultuuriline põhjus on üks keerulisemaid ja ulatuslikumaid ebaefektiivuse põhjustajaid. Probleemi teeb tõsisemaks seegi, et ebaausast konkurentsist tingitud kahjud on mitmel tasandil – riigi ressursside

---

<sup>46</sup> Riigikontroll, 2009. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses.

<sup>47</sup> DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU

mittesihipärane kasutamine ning alternatiivne kulu ehk saamata jäänud tulu ettevõtjatele, kes oleks normaalses konkurentsitingimustes hanke võitnud. Korruptsiooni tõkestamiseks on vaja välja töötada selged süsteemid, kuidas oleksid avaliku sektori töötajad teadlikud nende korruptiivse käitumise tulemusel tekkinud kahjustest ja tuleks muuta järelvalvet tõhusamaks avalikus sektoris.

## **Summary in English**

Title of the thesis – "SME access to public tenders in the European Union. Estonian examples."

Small and medium enterprises (SME-s) are the backbone of the EU economy, generating more than 2/3 of the GDP and employing 99% of the working force in the EU. However, the area where SME-s are lacking the most is the public procurement market, where as a general rule, they are considered underrepresented. Mainly due to the fact that larger corporations are more successful in winning government contracts.

European Commission passed the „Small Business Act“ in 2011 and its main idea is to promote the new law-making principle – „think small first“. The idea behind the principle is to have all the member states to passing laws, which take the SME-s interest into consideration as the first priority and thus helping reduce the bureaucracy and increasing the competitiveness of the SME-s compared with bigger businesses.

The aim of this thesis is to find out the main hindering facts that prevent SME-s to be as successful in government organized tenders and to promote find possible to the issues addressed. The focus of the thesis is mainly on Estonia, but also about the general trends in the EU.

Based on the research, there are amongst other factors, two main reasons for the SME-s to be not as efficient in public tenders:

- 1) Too complicated tender procedures and the lack of e-tender systems.
- 2) Corruption



In order to increase the SME-s access and participation in public procurement tenders, the first things that need to be done from the institutional perspective is to have the tenders organized in a transparent way, where the documents and other necessary requirements are publicly and openly available to all the interested parties. Thus, there is also a need for e-procurement systems, where the info help tools are readily available for the SME-s. Currently, there is already a similar system built in Estonia, but as it is still in development, the real benefits of it have still not been proved. At the same time, there are many countries within the EU that do not have the e-procurement systems developed at all.

Corruption is seen as one of the most difficult issue to tackle, as it is relatively difficult to assess. Many countries have the lack of resources to have proper authorities in order to conduct surveillance on their public servants. However, corruption is not s serious concern in many countries, especially in the more developed Western and Northern European countries. Since the focus of this paper was Estonia, then it is rather clear to say that corruption is seen as a clear problem based on the findings presented in this thesis.

## **Kasutatud kirjandus**

- 1) Euroopa Komisjon, 2004
- 2) Karjalainen, K., Kemppainen, K. The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management* 14 (2008), 230–240.
- 3) Lutz Preuss, 2011. On the contribution of public procurement to entrepreneurship and small business policy, *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, 23:9-10, 787-814
- 4) Jakob Edler, Luke Georgiou, 2007. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. *Research Policy*, volume 36, issue 7.
- 5) DG Enterprise and Industry, 2010. Evaluation of SME-s access to public procurement markets in the EU.
- 6) Emmanuelle Auriol, 2006. Corruption in Procurement and Public Purchase. *International Journal of Industrial Organization*, volume 24, issue 5.
- 7) OECD 2005. Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement.
- 8) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Ettevõtluspoliitika 2007-2013
- 9) Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus – [www.eas.ee](http://www.eas.ee)
- 10) <http://www.blslawfirm.com/et/bls-estonia/uudised/uudis?nid=949>
- 11) Riigihangete seadus §1 ja §3
- 12) Euroopa Komisjon, 2008. „Small Business Act“ for Europe.
- 13) Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsatsioon, 2011
- 14) Saar Poll, 2008
- 15) Tina Søreide, 2006. Tender manipulation: large firms and infrastructure contracts
- 16) Justiitsministeerium, Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. 2005
- 17) Eesti Kaitsepolitseiameti Aastaraamat, 2010

- 18) Tina Soreide, 2002. Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Intitute
- 19) Justiitsministeerium, 2009.
- 20) Catherine E. Hardy; Susan P. Williams, 2008. E-government policy and practice: A theoretical and empirical exploration of public-procurement. Government Information Quarterly.
- 21) Euroopa Komisjon, 2012
- 22) Euroopa Komisjon, 2011.
- 23) Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsatsioon, 2011 – [www.evea.ee](http://www.evea.ee)
- 24) OECD, 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.
- 25) Riigikontroll, 2009. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses.